Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

34 215 EU-voorstel: Europese Migratieagenda

C

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2015

Hierbij bied ik u aan mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de nadere Kabinetsappreciatie ten aanzien van het EU-migratiepakket van september 2015.
Op 9 september jl. heeft de Europese Commissie een pakket maatregelen gepresenteerd voortbouwend op de Europese migratieagenda van 13 mei 2015. Het pakket bestaat uit acht maatregelen, te weten een voorstel voor een permanent crisisherplaatsingsmechanisme voor alle lidstaten, een voorstel voor een Verordening inzake een gemeenschappelijke Europese lijst van veilige landen van herkomst, een terugkeerhandboek, een EU-actieplan voor terugkeer, een mededeling over aanbesteding van ondersteunende maatregelen ten behoeve van vluchtelingen, een mededeling over aanpak van de externe dimensie van de vluchtelingen-crisis en een noodtrustfonds voor Afrika. Op 9 september jl. heeft u middels de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 14 september jl. een eerste appreciatie van dit pakket ontvangen.

Onderdeel van het pakket is ook een voorstel voor een regeling voor de noodherplaatsing uit Griekenland, Hongarije en Italië van 120.000 personen die duidelijk bescherming nodig hebben.[1] De JBZ-Raad van 22 september heeft met gekwalificeerde meerderheid ingestemd met een gewijzigde versie van dit voorstel.[2] Uw Kamer is hierover geïnformeerd middels het verslag van de JBZ-Raad van 22 september jl. dat uw Kamer op 23 september jl. heeft ontvangen.

Met deze brief ontvangt u een nadere appreciatie van deze maatregelen. Deze brief komt in plaats van de BNC-fiches, maar gaat wel in op de elementen van een BNC-fiche, zoals rechtsbasis, subsidiariteit en

[1] COM(2015) 451 final
[2] Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad (Pb EU, L248, blz. 80)

kst-34215-C
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

proportionaliteit, alsook financiële consequenties en implicaties voor de uitvoering en handhaving.

Op 23 september jl. heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd. De appreciatie van de mededeling is in deze brief opgenomen.

Algemeen

Het kabinet heeft in de brief van 8 september jl. inzake de Europese asielproblematiek zijn visie op zowel de middellange termijn als de tussenfase uiteengezet. Het kabinet ondersteunt de maatregelen uit dit migratiepakket in de mate dat deze maatregelen bijdragen aan het realiseren van de middellangetermijnstrategie en de beschreven uitgangspunten voor de tussenfase uit de voornoemde brief. Daarbij is EU-commitment aan de middellangetermijnstrategie voor het kabinet een voorwaarde voor een succesvolle tussenfase. Het is namelijk door brede overeenstemming te bereiken over een dergelijk eindperspectief dat het nemen van tussentijdse stappen effectief kan zijn. Hieronder vindt u een nadere appreciatie per maatregel.

Voorstel voor een permanent crisisherplaatsingsmechanisme[3]

Het voorstel voor een Verordening van het EP en de Raad voorziet in een aanpassing van de Dublinverordening[4] door de invoering van een herplaatsingsmechanisme dat geactiveerd kan worden in geval van een crisissituatie in een lidstaat. Asielzoekers die op het eerste gezicht duidelijk internationale bescherming nodig hebben en voor wie de lidstaat in een crisissituatie anders verantwoordelijk zou zijn geweest volgens de criteria van Dublinverordening, komen onder de verantwoordelijkheid van andere lidstaten. Een crisissituatie is volgens het voorstel een situatie waardoor de toepassing van de Dublinverordening in gevaar komt als gevolg van een grote en onevenredige instroom van onderdanen van derde landen die veel van het asielstelsel vergt. Deze crisissituatie moet van een dergelijke omvang zijn dat zelfs een goed opgezet en functionerend asielstelsel onder extreme druk komt, waarbij rekening wordt gehouden met de grootte van de lidstaat.

De Commissie krijgt middels een gedelegeerde handeling de bevoegdheid om te beoordelen of er sprake is van een crisissituatie. Bij deze beoordeling dient de Commissie onder meer gebruik te maken van informatie van EASO en Frontex. Het voorstel voorziet in indicatoren waarmee de Commissie rekening moet houden als zij deze beoordeling maakt. Het betreft het totale aantal verzoekers om internationale bescherming, het totale aantal onregelmatige binnenkomsten van onderdanen van derde landen in de zes maanden vóór de vaststelling van de gedelegeerde handeling, de toename van die aantallen in vergelijking met dezelfde periode van het voorgaande jaar en het aantal asielverzoeken per hoofd van de bevolking in de beoogde lidstaat van herplaatsing in de afgelopen 18 maanden ten opzichte van het gemiddelde in de Europese Unie. Wel wordt een bovengrens voor de te herplaatsen personen vastgesteld, namelijk 40% van het aantal asielverzoeken dat in die lidstaat is ingediend in de zes maanden vóór de vaststelling van de gedelegeerde handeling.

Verder is het aan de Commissie om in deze gedelegeerde handeling ook het aantal te herplaatsen personen vast te stellen. Bij het vaststellen van dit aantal dient de Commissie rekening te houden met het aantal verzoekers per hoofd van de bevolking in de lidstaat ten behoeve waarvan

[3] COM(2015) 450 final
[4] Verordening (EU) nr. 604/2013

herplaatsing plaatsvindt in de 18 maanden, en in het bijzonder in de zes maanden, voorafgaand aan de vaststelling van de gedelegeerde handeling, in vergelijking met het gemiddelde van de Europese Unie, de capaciteit van het asielstelsel van die lidstaat en de deelname van de lidstaat aan vorige solidariteitsmaatregelen alsook de mate waarin de lidstaat van vorige solidariteitsmaatregelen van de Europese Unie heeft gebruikgemaakt.

In de gedelegeerde handeling bepaalt de Commissie eveneens de verdeling van die personen over de lidstaten aan de hand van een verdeelsleutel. De verdeelsleutel op basis waarvan de asielzoekers worden verdeeld over de lidstaten bestaat uit de volgende wegingsfactoren: 40% op basis van het bevolkingsaantal, 40% op basis van het bruto binnenlands product (bbp) van de lidstaat, 10% op basis van het gemiddeld aantal asielaanvragen in de vorige 5 jaar per miljoen inwoners met een plafond van 30% van de bevolking en het bbp en 10% op basis van het werkloosheidspercentage met een limiet van 30% van de bevolking en het bbp.

De gedelegeerde handeling treedt alleen in werking wanneer noch het Europees parlement, noch de Raad binnen een termijn van twee weken (verlengbaar met twee weken) na de kennisgeving ervan door de Commissie bezwaar heeft gemaakt. De gedelegeerde handeling kan maximaal twee jaar van toepassing zijn.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om tijdelijk, geheel of ten dele, niet aan de herplaatsing van verzoekers deel te nemen, maar moet daar dan wel een financiële bijdrage aan het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) tegenover stellen ter hoogte van 0,002% van het bbp. In geval van gedeeltelijke deelname aan de herplaatsing, wordt dit bedrag evenredig verminderd.

Het voorstel voor een permanent crisisherplaatsingsmechanisme komt verder in sterke mate overeen met de eerdere Raadsbesluiten die zien op herplaatsing vanuit Griekenland en Italië, waartoe de JBZ-Raad formeel heeft besloten op respectievelijk 14 en 22 september jl. Het voorstel kent onder andere dezelfde herplaatsingsprocedure.

De rechtsbasis van het permanent mechanisme is artikel 78, tweede lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wat betekent dat het voorstel tot stand komt met medebeslissingsrecht van het Europees parlement. Het kabinet onderschrijft de gekozen rechtsbasis.

Nederland onderschrijft de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Daarom verwelkomt Nederland initiatieven van de Commissie die beogen daaraan een bijdrage te leveren zoals het onderhavige voorstel.

Nederland vindt evenwel dat het voorstel verder zou moeten gaan, zoals ook is toegelicht in de brief aan uw Kamer van 8 september jl. Een systeem dat zich enkel richt op lidstaten in een crisissituatie, en waarbij de overige lidstaten dan extra mensen moeten opvangen, is niet toereikend. Een noodsituatie is bovendien moeilijk te definiëren. Iedere lidstaat die momenteel migratiedruk ervaart, heeft immers een eigen verhaal en iedere situatie brengt zijn eigen uitdagingen met zich mee. Het ene land heeft een hoog aantal eerste aankomsten, maar weinig opvang of procedures doordat een groot deel ongecontroleerd doorreist zonder asiel aan te vragen. Het andere land ervaart een hoge instroom van mensen die al in een andere lidstaat zijn geweest, maar daar niet geregistreerd zijn en pas in het land van voorkeur een aanvraag indienen. De enige oplossing is

dan ook een billijke verdeling van álle asielaanvragen die worden ingediend in de EU volgens een bindende bijdrage per lidstaat, bepaald door een geschikte verdeelsleutel, rekening houdend met de absorptiecapaciteit van een land. Hiermee kunnen ook secundaire migratiestromen binnen de EU worden voorkomen.

Indien nader wordt gekeken naar de concrete elementen uit het voorliggende voorstel, roept dit alvast enkele specifieke vragen op en zijn er nog wel enkele concrete kanttekeningen te plaatsen, ook in het licht van bovenstaande ambitie.

Nederland vindt het belangrijk dat een verdeling van alle asielaanvragen plaatsvindt op basis van een geschikte verdeelsleutel en dat daarbij ook rekening wordt gehouden met de absorptiecapaciteit in de lidstaten. Hieraan zou in de door de Commissie voorgestelde verdeelsleutel meer aandacht moeten worden besteed.

Nederland staat in dit licht ook terughoudend tegenover een mogelijkheid voor lidstaten, om voor een jaar (geheel of gedeeltelijk) vrijgesteld te worden van de herplaatsingsverplichting in ruil voor een financiële bijdrage (0,002% van het bbp) ingeval lidstaten daartoe gegronde redenen opgeven. De mogelijkheid om tot een tijdelijke opschorting van de herplaatsingsverplichtingen te besluiten in geval een lidstaat in de problemen dreigt te komen, is begrijpelijk. Maar dit zou er niet toe moeten leiden dat een lidstaat dan meteen de hem toegewezen aantallen kan verminderen in ruil voor een financiële bijdrage. Zo'n mechanisme houdt onvoldoende rekening met de wijze waarop de situatie in een lidstaat verder evolueert en de inspanningen die een lidstaat levert om zijn asiel- en opvangstelstel te versterken.

Eén van de achterliggende gedachten dat het voorstel van de Commissie verder zou moeten gaan, namelijk dat het moeilijk is om een crisissituatie goed te definiëren, wordt ook geïllustreerd in dit voorstel zelf. Het voorstel bevat weliswaar enkele criteria om te beoordelen of sprake is van een crisissituatie, maar het roept nog steeds vragen op. Zo is onduidelijk in welke mate de Commissie rekening houdt met de inspanningen die een lidstaat zelf reeds heeft gepleegd om een crisissituatie het hoofd te bieden alvorens zij besluit tot het activeren van het herplaatsingsmechanisme ten aanzien van die lidstaat. Bij het bepalen van het aantal te herplaatsen personen houdt de Commissie wel rekening met de capaciteit van het asielstelstel van de lidstaat waaruit zal worden herplaatst, maar onduidelijk is wat dit precies betekent. In het voorstel ontbreekt in dit verband dat het actieplan, dat een lidstaat moeten maken als het herplaatsingsmechanisme ten gunste van die lidstaat wordt geactiveerd, ook maatregelen moet bevatten om het asielstelsel te versterken.

De termijn waarvoor de Commissie de bevoegdheid krijgt om besluiten te nemen tot herverdeling en de mogelijkheid dat deze stilzwijgend wordt verlengd, sluit evenmin goed aan bij de Nederlandse gedachte om herplaatsing te zien als een tussenfase naar een meer structurele oplossing.

Het is vooralsnog lastig in te schatten welke precieze financiële gevolgen het voorstel met zich mee brengt. Het voorstel creëert een kader voor de Commissie om besluiten te nemen tot herverdeling van asielzoekers. Pas als de Commissie op basis van dit kader zo'n besluit neemt, zal steeds op basis van de inhoud van het besluit nader moeten worden beoordeeld wat de financiële gevolgen daarvan zijn, daarbij ook in acht nemend in hoeverre dit mogelijk asielzoekers betreft die merendeels zelf al ongecontroleerd naar landen als Nederland zouden zijn getogen.

Onduidelijk is of een financiële vergoeding per herplaatste persoon voor lidstaten ook deel zal uitmaken van een dergelijk besluit. Als de Commissie een besluit neemt tot herverdeling zal op dat moment ook de concrete uitvoerbaarheid van dit besluit worden beoordeeld, maar het spreekt voor zich dat ook wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid van het kader dat wordt gecreëerd.

Het subsidiariteitsoordeel van het kabinet is positief. De gevolgen van een crisissituatie in een lidstaat vanwege een hoge instroom raken andere lidstaten, en een dergelijke crisissituatie kan beter op EU-niveau dan op bilateraal niveau worden geadresseerd.

Het proportionaliteitsoordeel is wat betreft het kabinet ook positief aangezien het voorstel niet verder strekt dan het doel van deze maatregel zou vereisen. Daarbij geldt wel de kanttekening dat, zoals bovenstaand beschreven, het voorstel verder zou moeten gaan dan thans het geval is, indien het daadwerkelijk wil bijdragen aan een structurele evenrediger verdeling van de asielinspanning over de lidstaten.

Verordening inzake gemeenschappelijke Europese lijst van veilige landen van herkomst[5]

Het betreft hier een voorstel van de Commissie op basis van artikel 78, tweede lid, onder d, WVEU voor een verordening tot vaststelling van een Europese lijst van veilige landen. Het voorstel borduurt hiermee voort op de Procedurerichtlijn. Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Kosovo, Montenegro, Servië en Turkije zijn in het voorstel op deze lijst geplaatst. De Commissie motiveert de keuze door te wijzen op het feit dat deze landen (potentiële) kandidaat-lidstaten zijn, waarvan de naleving van de mensenrechten al is beoordeeld toen deze landen als zodanig werden aanvaard en waarover jaarlijks voortgangsrapportages verschijnen.

Een wijziging van de lijst geschiedt door middel van een gewone wetgevingsprocedure. Als de situatie in een veilig verklaard herkomstland daartoe aanleiding geeft, kan de Commissie, na raadpleging van het Europees parlement en de Raad, de plaatsing van een van de landen op deze lijst middels een gedelegeerde handeling opschorten voor maximaal een jaar. Deze periode kan worden verlengd met een jaar.

Het kabinet verwelkomt dit voorstel en kan instemmen met de lijst landen zoals voorgesteld door de Commissie. Het kabinet ziet de plaatsing van de landen uit de Westelijke Balkan als een middel om de instroom vanuit deze regio te beperken. Het kabinet is verder van oordeel dat het voorstel, net als de Procedurerichtlijn en de andere instrumenten van het GEAS, bijdraagt aan een verdergaande harmonisering van het asielbeleid, waarin een asielverzoek in iedere lidstaat tot dezelfde uitkomst leidt. Het kabinet is daarom positief over de proportionaliteit en subsidiariteit van het voorstel.

Het voorstel houdt expliciet de mogelijkheid open dat lidstaten in aanvulling op de EU-lijst een nationale lijst van veilige landen van herkomst hanteren. Op initiatief van Nederland is opgenomen dat het niet mogelijk is om een land op de nationale lijst te plaatsen als de plaatsing op de EU-lijst tijdelijk is opgeschort door de gedelegeerde handeling van de Commissie. Na een definitieve verwijdering van de Europese lijst kan een lidstaat dat land alleen weer als veilig aanmerken op zijn nationale lijst als het de Commissie van zijn voornemen daartoe heeft genotificeerd

[5] COM(2015) 452 final

en de Commissie daartegen niet binnen een maand bezwaar heeft gemaakt.

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie in de toelichting bij het oorspronkelijk voorstel heeft aangekondigd na de totstandkoming te zullen onderzoeken of nog andere landen in aanmerking komen om als veilig te worden aangemerkt. In dat verband noemt de Commissie Bangladesh, Pakistan en Senegal. Het kabinet zal eventuele verdere voorstellen en met name de inhoudelijke motivering van de Commissie hiertoe afwachten

Het voorstel wordt door een meerderheid van de lidstaten positief ontvangen.

EU-actieplan voor terugkeer[6]

Hoewel landen volgens internationaal gewoonterecht verplicht zijn eigen onderdanen terug te nemen, keert op dit moment slechts 40% van de illegale migranten die werden bevolen de EU te verlaten terug. Naar Afrikaanse landen is dit zelfs nog lager: 30%. Dit moet echt omhoog en om dat te bereiken heeft de Commissie een EU-actieplan voor terugkeer opgesteld.

Het kabinet waardeert het dat de Commissie erkent dat de effectiviteit van terugkeer van illegale migranten naar hun herkomstland moet worden vergroot. Dit is essentieel voor het vertrouwen van de Europese burgers in het Europese asielsysteem en voor het behouden van het draagvlak voor onze hulp aan vluchtelingen. Uitgangspunt is en blijft vrijwillige terugkeer, maar de Commissie schrijft dat het succes daarvan mede afhangt van hoe geloofwaardig het is dat mensen die daaraan niet meewerken de EU gedwongen moeten verlaten.

Een belangrijke factor voor betere terugkeerresultaten is ook de opstelling van de landen van herkomst. Dit wordt door de Commissie erkend. In het actieplan wordt daarom veel aandacht gegeven aan intensivering van de betrekkingen met die herkomstlanden met onder meer maatwerkprogramma's gebaseerd op het beginsel van meer-voor-meer en de ervaringen die worden opgedaan met de terugkeerpilots die door Nederland zijn voorgesteld. Die terugkeerpilots staan echter nog niet volledig op de rails en het kabinet zal er in Brussel op aandringen dat we nu aan de slag moeten in plaats van te wachten op de resultaten van de pilots.

Ook de invulling van de intensivering van de dialoog met de derde landen is wat het kabinet betreft nog te vaag. De Europese Raad had op 25 en 26 juni jl. al besloten dat alle middelen moeten worden ingezet om de terugkeersamenwerking met herkomstlanden te verbeteren, inclusief handel, migratie en mobiliteit en ontwikkelingssamenwerking. Een succesvol terugkeerprogramma vereist een geïntegreerde aanpak met actieve betrokkenheid van alle onderdelen van de Commissie. De uitwerking daarvan ontbreekt en onduidelijk is nog hoe handel en ontwikkelingssamenwerking zullen worden ingezet.

Wat in de ogen van het kabinet ook nog duidelijker tot uiting kan komen is de aanpak van landen die consequent (blijven) weigeren eigen onderdanen terug te nemen. Het kabinet juicht toe dat de Commissie in het actieplan schrijft dat in voorkomende gevallen conditionaliteit kan worden ingezet, maar onduidelijk is of de Commissie daarmee ook negatieve

[6] COM(2015) 453 final

koppeling bedoelt. Het uitgangspunt is meer-voor-meer, maar het kabinet is van mening dat indien nodig ook een minder-voor-minder benadering mogelijk moet zijn, mits proportioneel en effectief.

Het kabinet is voorstander van een versterkte rol voor Frontex op het gebied van terugkeer. Het gaat hier onder meer om ondersteuning van lidstaten bij het verkrijgen van reisdocumenten en een versterkte rol bij het uitvoeren van gezamenlijke terugkeervluchten.

Het oordeel over subsidiariteit is positief. Nederland zet al langer in op een gezamenlijke aanpak van terugkeer, omdat de EU meer slagkracht heeft dan de afzonderlijke lidstaten. Wat betreft de proportionaliteit is het kabinet positief, behoudens de bovengenoemde kanttekeningen.

De meeste lidstaten zijn positief over het EU-actieplan, inclusief een grotere rol van Frontex bij terugkeer.

Handboek inzake terugkeer[7]

Het handboek terugkeer is een aanbeveling van de Commissie, en is in samenwerking met de lidstaten tot stand gekomen. De aanbeveling geeft een waardevolle staalkaart van de stand van de jurisprudentie met betrekking tot de uitleg van de bepalingen van de Terugkeerrichtlijn[8]. Het Handboek staat ook stil bij een aantal praktische uitvoeringsvraagstukken en beschrijft de beste uitvoeringspraktijken. Het handboek geeft ook op een aantal punten de lopende discussie weer die nog niet is beslecht. Op die punten kan de appreciatie van de Commissie in het handboek verschillen van die van de individuele lidstaten. Dit komt ook naar voren uit de inleiding bij het Handboek. Een meer verbindende status ligt ook niet voor de hand. Het kabinet steunt deze niet verbindende status en is daarmee positief over de proportionaliteit. Ook het subsidiariteitsoordeel is positief, omdat de Commissie de geschikte initiatiefnemer is van dergelijke staalkaarten. Vanwege de niet-verbindende status zijn de meeste lidstaten positief over het handboek.

Het kabinet staat positie tegenover het handboek als middel om de processen en werkwijzen rond het terugkeer te stroomlijnen en kennis te nemen van de stand van het debat op de verschillende onderdelen. Het kabinet is van mening dat de Commissie zich bij bepaalde procedurele voorkeuren onvoldoende rekenschap geeft van de druk die deze procedures leggen op de uitvoeringspraktijk.
Zoals uit de preambule blijkt moet de terugkeerrichtlijn eerst en vooral bijdragen tot een doeltreffend terugkeerbeleid.

Mededeling externe dimensie[9]

De mededeling betreft een weergave van de externe inzet van de EU in respons op de toename van het aantal irreguliere migranten. Het is daarmee een aanvulling op de Europese migratieagenda en bouwt voort op ER-conclusies van april. Naast een korte schets van de huidige beleidsinzet op politiek vlak (Rabat en Khartoum processen en de Valletta-top), beleidskaders (de «Global Approach to Migration and Mobility») en instrumenten (waaronder Syrië «Madad» trust fonds), worden enkele voorstellen gedaan voor aanvullende inzet.

---

[7] C(2015) 6251 draft
[8] Richtlijn 2008/115/eg van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven
[9] JOIN(2015) 40 final

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief: extern beleid ten aanzien van migratie naar de EU is bij uitstek beleid dat op het niveau van
de EU kan worden gevoerd. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking dan de lidstaten afzonderlijk. Bovendien is het externe migratiebeleid van de Unie deels gericht op beleidsterreinen waar de EU een exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft, zoals visumbeleid en ontwikkelingssamenwerking. De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens positief. De middelen die worden uitgetrokken voor onder andere humanitaire hulp en opvang in de regio zijn omvangrijk, in lijn met de ernst van de problematiek en het Nederlands beleid.

Het kabinet waardeert het als positief dat de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) de externe dimensie van de EU inzet op migratie nader weergeven. De mededeling vormt daarmee een noodzakelijke stap in de richting van het bereiken van het einddoel, zoals beschreven in de brief over de Europese asielproblematiek d.d. 8 september jl.

De mededeling schetst het brede palet van EU-inzet ten aanzien van (1) de aanpak van grondoorzaken van migratie, (2) internationale bescherming van vluchtelingen en asielzoekers, (3) grensmanagement, readmissie en terugkeer, (4) bestrijding van georganiseerde misdaad cq. mensensmokkel en (5) internationale samenwerking.

De mededeling geeft daarmee een nuttig overzicht van de omvangrijke EU-inzet op al deze terreinen, maar mist een kans door weinig basis te bieden voor nieuwe inzet in een geïntegreerd kader. De noodzaak van urgente reactie en langere termijn inzet wordt beschreven, maar krijgt weinig invulling. Zo krijgt het conflict in Syrië/Irak terecht een centrale plaats als grondoorzaak van migratie, maar is de beschrijving vooral gericht op financiële bijdragen aan opvang in de regio. De EU-rol bij de aanpak van de grondoorzaak, met name een politieke oplossing van conflict in Syrië (evenals ook Libië) wordt minder helder belicht. In het geval van Libië, het andere grote conflict in de regio, is het kabinet van mening dat de EU druk moet blijven zetten op de Libische partijen om te komen tot een akkoord. Nederland steunt de VN-geleide dialoog, onder meer op gebied van gender en deelname van vrouwen. Verder staat het kabinet klaar om, in coördinatie met partners, een toekomstige eenheidsregering te ondersteunen.

De steeds belangrijker wordende contacten met derde landen, zoals de migratiedialogen, de Valletta-top en de «High-level Conference on Eastern Mediterranean/Western Balkans route» worden wel genoemd, maar vooral procesmatig. Bovendien mist het kabinet de aansluiting bij het actieplan terugkeer. Het voorstel blijft op de vlakte over hoe medewerking van herkomstlanden aan terugkeer te bevorderen.

Het kabinet steunt de voorgestelde inzet voor opvang, grensbewaking en bestrijding criminele netwerken in de Westelijke Balkan. Concrete uitwerking hiervan is urgent.
Het kabinet waardeert de voorgestelde intensivering van samenwerking met Turkije. De voorgestelde maatregelen, waaronder steun voor vluchtelingen in Turkije, grensbeheer en strijd mensensmokkel, sluiten aan bij de Nederlandse inzet.

De voorgestelde intensiveringen op een aantal andere terreinen behoeven uitwerking, waaronder (1) hoe en waar de EU delegaties versterkt worden, (2) hoe en waar activiteiten op het gebied van grensbewaking op te zetten

en (3) aan welke missies in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB)-missies wordt gedacht. Ook andere vormen van steun aan opvangende landen (aan bv. Jordanië, Libanon) zou in dit kader passen.

Vrijwel alle lidstaten hechten waarde aan een sterke EU inzet op de externe dimensie van migratie, waaronder het zoeken naar een politieke oplossing van conflicten in Syrië en Libië, het versterken dialoog met herkomst- en transitlanden, terugkeer- en overname-overeenkomsten en gebruik maken van EU-instrumentarium waaronder ook GVDB missies. Veel lidstaten zijn van mening dat de Valletta conferentie en de Westelijke Balkan conferentie moeten leiden tot concrete doelstellingen en resultaten voor de korte en langere termijn. Verschillende Lidstaten benadrukken het belang van «meer-voor-meer» als het leidende principe in de samenwerking met partnerlanden. Een aantal Lidstaten onderstreept bovendien het belang van goede samenwerking van Turkije, waarbij andere het belang van preventieve diplomatie benadrukken.

Noodtrustfonds voor Afrika[10]

Waar de EU inzet tot nu toe veelal gericht op beheersing van de huidige vluchtelingencrisis (o.a. door herverdeling in Europa, humanitaire hulp aan Syrische vluchtelingen, verbeteren van opvang in de regio en het beheersen van vluchtelingenstromen), is het Commissievoorstel voor de oprichting van het noodtrustfonds voor Afrika juist bedoeld om nieuwe crises in de toekomst te voorkomen en de grondoorzaken van gedwongen migratie aan te pakken. Met een voorziene omvang van ongeveer EUR 1,8 miljard uit bestaande middelen – aangevuld met vrijwillige bijdragen van lidstaten – moet het fonds leiden tot een brede inzet gericht op stabiliteit, sociaaleconomische grondoorzaken en capaciteitsopbouw op migratieterrein in 23 herkomst- en transitlanden in (i) Sahel en Tsjaadmeer regio's, (ii) Hoorn van Afrika en (iii) Noord-Afrika. De bedoeling is om het fonds tijdens de EU-Afrika Migratietop in november 2015 in Valletta te lanceren. Het is een belangrijk politiek signaal dat de EU bereid is de daad bij het woord te voegen en een significante som bestaande middelen apart te zetten, specifiek gericht op de migratieproblematiek in Afrika. Het Commissievoorstel zet daarmee een stap richting het bereiken van het einddoel zoals beschreven in de brief over de asielproblematiek d.d. 8 september jl.

Aard en omvang van huidige vluchtelingenproblematiek vereisen een Europese aanpak. De EU als geheel heeft een veel grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking dan de lidstaten afzonderlijk. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is daarom positief. Op het terrein van Ontwikkelingssamenwerking is de EU bovendien bevoegd op te treden (zie artikel 208 VWEU). De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is eveneens positief. De EU-middelen die worden uitgetrokken voor de oprichting van het noodtrustfonds zijn omvangrijk (EUR 1,8 miljard), in lijn met de ernst van de problematiek.

Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten van het Commissievoorstel: de oprichting van het «EU-noodfonds voor stabiliteit en de grondoorzaken van illegale migratie en ontheemden in Afrika» geeft invulling aan de geïntegreerde benadering in partnerschap met Afrikaanse landen die Nederland al zo lang voorstaat. Het fonds zou door de bundeling van middelen en snellere procedures, de coherentie, slagkracht en zichtbaarheid van de Europese respons kunnen vergroten. Zoals Nederlands heeft bepleit, is er binnen het fonds veel aandacht voor aanpak van de

[10] C(2015) 6251 draft

grondoorzaken zoals instabiliteit en gebrek aan sociaaleconomisch perspectief. In dit kader is het ook positief dat het voorstel het belang onderkent om meer banen te creëren voor Afrikaanse jongeren.
Nu is het van groot belang dat het noodtrustfonds ook daadwerkelijk leidt tot een betere aanpak en concrete resultaten. Daarom vraagt Nederland in nauwe samenwerking met diverse lidstaten in Europees verband aandacht voor de uitwerking en invulling van verschillende elementen, waaronder het transparant beheer van het fonds, de samenhang met andere EU programma's en de samenwerking met Afrikaanse landen.

Mededeling inzake aanbesteding ondersteunende maatregelen[11]

Met betrekking tot de aanbestedingen en aanbestedingsprocedures wijst de Europese Commissie op de mogelijkheden die de bestaande wet- en regelgeving biedt als er snel opvang en verzorging voor migranten geregeld moet worden. Het kabinet is van mening dat uit deze mededeling blijkt dat het bestaande aanbestedingsrecht voldoende mogelijkheden biedt om in spoedeisende situaties effectief en snel te handelen. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit en de proportionaliteit, omdat het een weergave van de bestaande regelgeving biedt. Het krachtenveld is onbekend, omdat de mededeling (nog) niet is besproken in Europees verband.

Mededeling aanpak van de vluchtelingencrisis[12] (NIEUW)

In de Commissiemededeling van 23 september jl., «aanpak van de vluchtelingencrisis: nu te nemen operationele, budgettaire en wetgevende maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda», wordt een aantal operationele, financiële en wetgevende maatregelen aangekondigd. De mededeling bouwt hiermee voort op de Europese migratieagenda van 13 mei jl. en het migratiepakket van 9 september jl. Deze korte-termijn inzet gericht op het stabiliseren van de situatie dient te worden gecombineerd met lange termijn maatregelen waarmee een robuust systeem wordt opgebouwd. De maatregelen op intern en extern vlak worden hieronder beschreven. De mededeling kan als een politiek document worden beschouwd dat richtinggevend is, maar het betreft nog geen concrete wetgevingsvoorstellen. Ook zijn de financiële gevolgen nog niet tot in detail bekend. Een oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit kan daarom nog niet gegeven worden. Dit zal – indien van toepassing – worden gedaan voor specifieke voorstellen, zodra deze voorstellen worden gedaan. Ook zullen de gevolgen voor de EU-begroting nog nader moeten worden bezien, waarover uw Kamer later wordt geïnformeerd.

Operationele maatregelen

De Commissie gaat onder meer in op de werking van de hotspots en biedt daarbij een overzicht van de situatie in Griekenland en Italië en de nog te nemen stappen. De Commissie gaat verder ook in op het herinvoeren van de controles aan de binnengrenzen door enkele lidstaten. Daarnaast biedt de Commissie informatie over de mogelijkheid van lidstaten om te verzoeken om ondersteuning via het mechanisme voor snelle grensinterventieteams (RABIT-mechanisme). Het RABIT-mechanisme is een bestaand instrument waarmee op korte termijn operationele ondersteuning kan worden geboden aan een lidstaat die een hoge migratiedruk kent aan de buitengrenzen.

[11] COM(2015) 454 final
[12] COM 2015 (490) final

Daarnaast biedt de mededeling informatie over twee belangrijke migratiebijeenkomsten, de Valletta-top (11 – 12 november 2015) en de conferentie op hoog niveau over migratiestromen via de Westelijke Balkan/Oostelijke Middellandse Zeeroute (Luxemburg, 8 oktober 2015). Deze bijeenkomsten vormen het belangrijkste deel van het diplomatiek offensief van de EU.

Tijdens de «Westelijke Balkan-route conferentie» zullen o.a. afspraken gemaakt worden over de opvang van migranten in de Syrische buurlanden en in de transitlanden, de aanpak van mensensmokkel, de aanpak van de grondoorzaken, terugkeer van illegale migranten en de Europese financiële ondersteuning.
Het kabinet verwelkomt de aandacht voor goed functionerende hotspots en adequate grensbewaking. Dit is noodzakelijk voor het functioneren van het herplaatsingsmechanisme en het beperken van secundaire migratiestromen. Het kabinet is positief over het feit dat de Commissie het RABIT-mechanisme expliciet onder de aandacht brengt. In het kader van de discussie over de toekomst van Europese grensbewaking en Frontex is Nederland tevens voorstander om de verdere ontwikkeling van dit mechanisme te bezien.

De Valletta-top moet wat het kabinet betreft de basis leggen voor gelijkwaardige partnerschappen met Afrikaanse landen om migratie in goede banen te leiden, samenwerking op terugkeer te verbeteren, opvangcapaciteiten in de regio te versterken, grondoorzaken aan te pakken en mensensmokkel te bestrijden.

Wat betreft de Westelijke Balkan-route conferentie zal het kabinet pleiten voor een effectieve gezamenlijke aanpak, die zich uitstrekt over alle landen van de Westelijke Balkanroute en de Europese Lidstaten, om deze situatie te stabiliseren. Nederland acht het van groot belang dat de conferentie ook nadrukkelijk aandacht heeft voor het actief betrekken van Turkije in het structureel aanpakken van de migratiestromen via deze route.

Financiële maatregelen

De Commissie kondigt aan om binnenkort te komen met een voorstel om het budget van de Agentschappen te verhogen om 120 extra posten bij de diverse Agentschappen te financieren. Het gaat om 1,3 miljoen voor 2015. Daarnaast kondigt de Commissie aan om te komen met een voorstel ter versterking van het AMIF en het Interne Veiligheidsfonds met 100 miljoen euro voor 2015. Voor 2016 is de Commissie voornemens om het budget van deze fondsen met 600 miljoen te verhogen, bovenop de eerder aangekondigde verhoging van 780 miljoen ten behoeve van de noodherplaatsingsregeling.

Ter ondersteuning van de politieke inzet heeft de Commissie op 23 september een aantal voorstellen gedaan om de – deels eerder aangekondigde en hierboven beschreven – inzet op humanitaire hulp en de aanpak van grondoorzaken nader in te vullen. Tijdens de informele Europese Raad van 23 september is aangegeven dat er 1 miljard extra beschikbaar zou moeten komen voor de ergste noden van vluchtelingen in de regio, door extra middelen voor UNHCR en het Wereldvoedselprogramma. De Commissie wil daarvoor 500 miljoen euro beschikbaar stellen middels de EU-begrotingen voor 2015 en 2016 en roept de Lidstaten op om, op vrijwillige basis, ook 500 miljoen extra bij te dragen aan humanitaire hulp. De Commissie roept daarbij de lidstaten op om de middelen voor voedselhulp aan het Wereldvoedselprogramma (WFP) te herstellen naar de niveaus van 2014.

Daarnaast stelt de EU voor om het huidige budget van het Madad-fonds (ook wel het Syrië Trust Fonds genoemd), dat verder gaat dan eerste noodhulp en zich vooral richt op de ontvangststructuren en gastgemeenschappen in de buurlanden en Syrië zelf, te verhogen. De Commissie wil de bijdrage uit de EU-begroting verhogen van EUR 38 miljoen naar EUR 500 miljoen in 2015. De Commissie roept de Lidstaten op dit bedrag (vrijwillig) te evenaren. Nederland is de zevende donor van het World Food Programme en haalt het niveau van 2014 ruimschoots. Bovendien is Nederland één van de grootste donoren als het gaat om humanitaire hulp in het kader van de Syrië-crisis. In totaal heeft Nederland in de afgelopen jaren voor meer dan EUR 300 miljoen aan humanitaire hulp bijgedragen. Die hulp is verleend via beproefde kanalen, van onder meer de VN, het Rode Kruis en een aantal hulporganisaties. Met de reeds aangekondigde additionele inzet van 110 miljoen (ref. Kamerbrief «Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten» dd. 21 september, Kamerstuk 32 623 nr. 155) voldoet Nederland ruimschoots aan de oproep van de Commissie.

Verder heeft de Commissie een Noodtrustfonds voor Afrika voorgesteld (zie elders in deze brief). Hiervoor is volgens de Commissie EUR 1,8 miljard beschikbaar via het Europees Ontwikkelingsfonds en via herprioritering van EU-uitgaven aan extern beleid. De Commissie roept de lidstaten op om ook hieraan een vrijwillige bijdrage te leveren. Het kabinet is positief over inzet op de aanpak van grondoorzaken op de lange termijn. Het kabinet schat echter in dat het verdubbelen van dit bedrag door de Lidstaten mogelijk niet realistisch is.

Tot slot stelt de Commissie voor om de steun aan Turkije in het kader van migratie te verhogen tot EUR 1 miljard in 2015–2016. Een deel zal afkomstig zijn uit het Madad-fonds. Dit was reeds bekend en in lijn met de Nederlandse visie. Bovendien stelt de Commissie voor om Servië en Macedonië nog EUR 17 miljoen extra ter beschikking stellen. Deze additionele middelen zijn volgens de Commissie noodzakelijk gezien de naderende winter en het gebrek aan capaciteit in de regio.

Financiële implicaties maatregelen

De voorstellen voor deze nieuwe maatregelen uit de EU-begroting zullen op noodzaak en merites beoordeeld worden. De maatregelen moeten gefinancierd worden binnen de plafonds van het MFK. Uw kamer zal hierover separaat worden geïnformeerd.

Doel	2015	2016	Oproep aan LS
Humanitair	+ EUR 200 mln.	+ EUR 300 mln.	Commissie roept LS op financiering tbv WFP terug te brengen naar niveau WFP-steun 2014. In dit kader worden LS verzocht 500 mln. van CIE te matchen.
Trust fonds Syrië (Madad)	Totaal verhogen tot EUR 500 mln in 2015.		Lidstaten worden verzocht de EU-bijdrage te verdubbelen tot EUR 1 mrd.
Noodfonds Afrika	Totaal EUR 1,8 mrd. (al reeds toegezegd per 9 sept.)		Commissie roept Lidstaten op om ook EUR 1,8 mrd. bij te dragen.
Turkije	Totaal EUR 1 mrd. (migratie-gerelateerd)		Geen (te financieren uit EU-begroting)
Servië / Macedonië	+ EUR 17 mln.		Geen (te financieren uit EU-begroting)
AMIF en ISF	+100 miljoen	+ 600 miljoen	Geen

Doel	2015	2016	Oproep aan LS
Agentschappen (Europol, Frontex, Asielagentschap)	+ 1,3 miljoen		Geen

Implementatie EU-regelgeving

De Commissie benadrukt het belang van een volledige en snelle implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem. Daarnaast geeft de Commissie prioriteit aan het herstel van het asielsysteem in Griekenland, zodat binnen zes maanden weer kan worden overgegaan tot Dublinoverdrachten aan Griekenland.

Het kabinet hecht er aan dat alle lidstaten het gemeenschappelijk Europees asielstelsel volledige en snel implementeren.

Wetgevende voorstellen

In de mededeling kondigt de Commissie aan op verschillende terreinen met nieuwe wetgevingsvoorstellen te komen. Hiermee bouwt de Commissie voort op eerdere aankondigen uit de Europese Migratie-agenda van mei jl. en de nadere voorstellen in mei en september. Het gaat hierbij onder meer om de herziening van het Dublinstelsel, een EU systeem ter vaststelling van veilige landen van herkomst, een Europees systeem voor grensbewaking, een EU systeem voor hervestiging en een pakket maatregelen op reguliere migratie.
Het kabinet zal de Kamer op de gebruikelijke wijze informeren over de appreciatie op het moment dat de voorstellen zijn gepubliceerd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff